

CCB 0094

CCB-SALITRE



06642

## CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

COLOMBIA: LA LIBERTAD DE EMPRESA HA SIDO LA BASE DEL  
DESARROLLO

Biblioteca - CIEB-

No. Inventario

6642

Fecha ingreso

16 10 96  
DIA MES AÑO

Precio \$ 2.000= No. Ejemplares 2

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

Dirección de Planeación y Vigilancia

Centro de Información Económico-Social de Bogotá

CIEB

BIBLIOTECA

Documento presentado por el Doctor Mario Suárez Melo, Presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá, en la Conferencia Panamericana sobre el Sector Privado y la Libre Empresa en el Desarrollo de América Latina, organizada por la Sociedad de Fomento Fabril de Chile.

Santiago de Chile. Julio de 1988



## COLOMBIA: LA LIBERTAD DE EMPRESA HA SIDO LA BASE DEL DESARROLLO

El desenvolvimiento histórico de Colombia en el siglo XX se ha caracterizado por la existencia de un sistema político de democracia representativa, que se ha venido consolidando progresivamente desde el año de 1900, con la sola interrupción surgida en el período de 1951 a 1958.

La tradición democrática colombiana, que constituye uno de los mayores orgullos nacionales, no es sólo el producto de un esquema mecánico, según el cual cada cuatro años los ciudadanos, en elecciones libres, escogen al Presidente de la República y a los miembros del Congreso, y cada dos años, a los Alcaldes y a los Concejales en los Municipios. Por el contrario, nuestra democracia es parte esencial de la nacionalidad, al punto que se ha convertido en una "forma de vida" que comparten la inmensa mayoría de los habitantes, sin distingos de raza, credo o condición social, y que ejercen desde su posición los partidos políticos, el gobierno, los empresarios, los estudiantes, las fuerzas militares y los grupos comunitarios.

El sistema democrático está construido sobre la existencia y permanencia de las libertades individuales y colectivas que toda sociedad organizada debe tener y que de hecho se encuentran establecidas en la Constitución Nacional, garantizadas -al menos en teoría- por el Estado de Derecho y debidamente protegidas por las autoridades públicas.

En Colombia por tanto se garantizan las libertades de pensamiento, de expresión, de prensa, de organización y de afiliación política. También constituyen principios establecidos y respetados, la libertad de empresa, el derecho a la propiedad privada y la economía de mercado, factores que han sido la base del crecimiento económico y del desarrollo social.

### DEMOCRACIA Y REALIDAD

La situación descrita, desafortunadamente, tiene un alto contenido teórico, pues en la realidad se dan factores de perturbación muy importantes que atentan contra la democracia misma. En especial, se pueden identificar dos grandes elementos de desestabilización del sistema democrático. En primer lugar, **los conflictos con la guerrilla y el narcotráfico**, hoy paradójicamente constituídos en fuerzas aliadas contra la sociedad. La **guerrilla** como cuerpo armado de los movimientos extremistas, que ha perdido ya su contenido político y su escaso eco social, para convertirse en simple tropa de asalto terrorista, que aliada con el narcotráfico ha generalizado un clima de violencia; y el **narcotráfico**, como fuerza de delincuencia común, que dirige el mayor imperio económico del país y que ha logrado



descomponer importantes sectores de la administración pública e intimidar o sobornar a una buena parte del sistema judicial, creando una imagen cada vez más negativa del país en el exterior.

La magnitud del problema en el frente guerrillero puede apreciarse a través de algunas cifras representativas: los cuatro principales grupos guerrilleros, al amparo de una política de acercamiento y diálogo, crecieron significativamente en los últimos años: el número de hombres incorporados, que se elevó de tres mil en 1983 a casi siete mil cien en 1986, con un crecimiento de 137%. El incremento numérico adicionalmente, ha ido acompañado de un aumento en las actividades de estos grupos. Entre 1974 y 1984 se cometieron 4.528 acciones, en tanto que entre 1985 y 1986 se cumplieron 4.534 acciones violentas, lo que implica que en estos últimos dos años el nivel de violencia fue mayor que en los once años anteriores. Como parte de esta "danza" de extorsión y muerte, entre 1985 y 1986 se cometieron 474 secuestros, 878 actos terroristas y 101 emboscadas.

Las actividades ilícitas de los grupos guerrilleros les han permitido aumentar su poder económico. Estimaciones de las Fuerzas Militares y de otras fuentes indican que por sólo secuestros obtuvieron más de \$3.000 millones entre 1982 y 1985. Por demás, uno de los grupos alzados en armas, en 1987, obtuvo más de \$1.000 millones por extorsiones a las empresas petroleras, convirtiéndose en uno de los grupos subversivos mejor financiados del mundo (Cuadros N° 1 a 4).

En segundo lugar, el entorpecimiento que se deriva de la ineficiencia del Estado, con sus expresiones tradicionales de gigantismo, tramitomanía, inmoralidad, abuso de poder, ausencia de planeación, y carencia de dirección en la economía. La ineficiencia es en la actualidad el resultado de una mal entendida intervención del Estado, que en vez de dirigirse a la orientación económica para el bienestar colectivo, se ha desviado hacia el control a ultranza, el centralismo y el reglamentarismo.

La situación de Colombia puede definirse en consecuencia, y en esto no debe quedar duda alguna, como una democracia sólida, con derechos y libertades en plena vigencia, pero que está atravesando una etapa crítica que hace temer seriamente por su continuidad. Esa es la guerra que libra hoy Colombia, en medio de una situación de desigualdad creciente. Ese es nuestro esfuerzo, que representa en la práctica la lucha por la superación de los desequilibrios económicos y por nuestra propia supervivencia.

## LA ECONOMIA VA BIEN PERO EL PAIS VA MAL

La situación colombiana se presenta en el contexto mundial y latinoamericano, como convulsionada en extremo. Lo interesante de esta impresión, y que confirma la existencia de un estado libre y democrático, es el hecho de que a pesar de los conflictos



y las dificultades, Colombia tiene una de las tasas de crecimiento económico más altas de América Latina, el sector privado ha seguido haciendo grandes inversiones empresariales y no se presentan problemas importantes de fuga de capitales. Esto llevó hace algunos meses al Presidente de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, a afirmar que a la economía le iba bien pero al país le iba mal, frase que originó una intensa controversia pero que refleja nuestra realidad.

Para los observadores internacionales, quienes sólo perciben la situación política nacional a través de las notas aisladas de la prensa, casi siempre resulta incomprensible la compatibilización de "la guerra" con el crecimiento económico, pues esta realidad no encuadra dentro de la lógica tradicional. No obstante, en las páginas siguientes se muestra la evolución económica de Colombia, el papel que ha jugado el sector privado, la situación actual, la magnitud de sus problemas y las perspectivas hacia el futuro, con el fin de ilustrar el contexto en que se desenvuelve una de las actividades productivas más dinámicas de América del Sur.

## 1. EL MODELO DE DESARROLLO: HACIA EL CAPITALISMO SOCIAL.

El desarrollo de la economía colombiana en la segunda mitad del presente siglo, se ha dirigido progresivamente hacia la búsqueda de mayores niveles de bienestar social, apoyada en un rápido crecimiento del sector productivo.

Para este propósito, Colombia adoptó dos modelos complementarios : Un **MODELO DE CRECIMIENTO ECONOMICO**, con el cual se pasó del sistema de libre competencia internacional, existente hasta los años 40, a un sistema de protección a la economía interna y a la adopción de mecanismos de planeación, que se han ido perfeccionando progresivamente.

Hemos seguido en general la tendencia de América Latina, en gran parte influida por las teorías de la CEPAL: Se estableció el control del comercio externo y el control de cambios, como mecanismos de organización y planificación de las actividades económicas; se adelantó un amplio proceso de sustitución de importaciones, que permitió en gran parte la industrialización nacional, la creación de empleo y la vinculación de capitales externos y de tecnología de países desarrollados; se promovió el modelo de urbanización del país, apoyando la migración campo-ciudad y la creación de empleos urbanos, con base en la estrategia diseñada por Lauchin Currie; y se han impulsado en diferentes épocas mayores tasas de auge económico, basadas en la concepción de sectores líderes del desenvolvimiento, habiéndose logrado con ello grandes avances en el fomento de la construcción, del sector eléctrico, de las obras públicas, y en menor grado, la diversificación de exportaciones.



El gran realizador del esfuerzo nacional en este campo ha sido el sector privado, encargado de llevar a cabo, en el marco de políticas descrito, las inversiones, la constitución de empresas y la conformación de la riqueza nacional. El impacto del modelo de crecimiento y la contribución del sector privado fueron ciertamente muy positivos. Como indicadores que muestran tal efecto, pueden señalarse un crecimiento promedio del PIB real de 5% anual entre 1950 y 1980 y una disminución de la tasa total de desempleo de 15% a principios de los 50 a alrededor de 8% a finales de los 70.

Por otra parte, el país adoptó un **MODELO DE DESARROLLO SOCIAL**. En la década de 1950, el desarrollo social fue un subproducto del crecimiento económico pues se dió énfasis al aumento de la producción, esperando que los beneficios de este crecimiento cubrieran a los grupos mas pobres a través de los mecanismos del mercado, que deberían aumentar la demanda de mano de obra, incrementar la productividad y elevar los salarios. La experiencia histórica demostró que aunque el producto creció a tasas muy elevadas, este crecimiento no fue suficiente para mejorar la condición de las masas deprimidas de población, que crecieron al mismo ritmo. Los fenómenos de violencia y la elevada migración del campo a la ciudad, entre otros factores, hicieron insuficiente la generación de empleo urbano e impidieron que los beneficios derivados del sector industrial llegaran a los mas pobres.

Hacia finales de la década de 1960 y principio de los 70, el objetivo se orientó hacia la necesidad de crear masivamente empleo. Los planes, políticas y estrategias que se implantaron, y que sin duda tuvieron efectos positivos, no alcanzaron, sin embargo, a superar la brecha social existente. El fenómeno entonces era distinto, pues la base de la pobreza ya no era sólo el desempleo, sino la actividad económica insuficiente de los denominados sectores informales de la economía, que presentaban muy bajos niveles de productividad y de ingresos, malas condiciones laborales y ningún acceso a la seguridad social configurando un marco adicional de subempleo. En estas circunstancias, la pobreza y la marginalidad continuaron aumentando.

No puede desconocerse que ciertamente ha habido progreso y beneficios importantes. La evolución del conjunto de indicadores sociales señala en los últimos 30 años mejoramientos muy significativos en las coberturas de salud, educación, capacitación, alfabetismo y expectativa de vida. Pero del mismo modo se aprecia que los beneficiarios de este desarrollo fueron los grupos de ingresos medios, que han demostrado una alta capacidad para absorber más rápidamente los servicios del Estado. Por supuesto, éste no es un hecho reprochable en sí mismo, pues ha ayudado a elevar los niveles de vida de la comunidad en su conjunto. Pero es indispensable llamar la atención sobre la permanencia de



grupos en extrema pobreza, a los que el Estado se ha propuesto prestar una adecuada atención, para alcanzar un verdadero equilibrio social y político.

A mediados de los años 70 se reconoció explícitamente que el Estado debía atender a los sectores más deprimidos, con el fin de mejorar su bienestar y hacerlos realmente productivos. Los gobiernos desde entonces han expresado su preocupación por los grupos pobres, reconociendo las limitaciones de los esquemas operativos anteriores para este propósito. Se inició un proceso de reflexión y de acciones específicas en este campo, que aunque todavía no alcanzan todo el impacto deseado, ya se han reflejado en las prioridades que los últimos gobiernos han dado a programas como el Desarrollo Rural, atención al sector informal, alfabetización, recuperación de zonas de violencia y atención a los grupos de pobreza absoluta. Vale la pena subrayar especialmente que el actual gobierno en su Plan de Desarrollo se ha propuesto cambiar la destinación de los recursos presupuestales para ponerlos al servicio preferencial de la inversión social en un enfoque de lo que se ha denominado LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ABSOLUTA.

En este proceso, el sector privado también ha contribuido de manera importante. Cuatro aspectos reflejan esta participación, pues el Sector Privado ha sido: a) El principal contribuyente de recursos monetarios para el sector social, fondos que se han dirigido a sectores claves como salud, educación y recreación; b) El promotor directo de sistemas de bienestar, entre los que se cuentan la creación de Cajas de Compensación, como esquemas de seguridad social, y la participación permanente en la dirección del Instituto de Seguros Sociales; c) Un aliado fundamental del estado para la ejecución de programas conjuntos de participación comunitaria en las áreas de empleo, recreación y seguridad ciudadana, entre otros; d) Orientador del papel de la empresa privada en un sistema de mercado libre, pasando del utilitarismo simple a una concepción amplia de la función social del empresario y de la función social de la propiedad privada.

## 2. LA SITUACION GENERAL DEL SECTOR PRIVADO: LIBERTAD CON CONTROL.

El modelo de desarrollo adoptado condujo a que el Estado fuera adquiriendo progresivamente una participación creciente en la conducción del país, mediante la implantación de mecanismos de control en lo económico y en lo social; sistemas de orientación y planeación indicativa e instrumentos de intervención directa del Estado sobre la actividad particular, configurando finalmente un sistema de libertad bajo control, que varía el grado de libertad o de control al ritmo de las circunstancias.



Los instrumentos de control señalados han sido aplicados por los distintos gobiernos para crear condiciones que favorezcan el crecimiento económico y el bienestar social, gracias a lo cual en muchas ocasiones se ha obtenido la promoción del desarrollo con los efectos esperados y con resultados satisfactorios para el país. Como es obvio, sin embargo, en otras ocasiones se han cometido errores o se han improvisado políticas que impiden que el país aproveche al máximo sus potencialidades de desenvolvimiento, llegando incluso a imponer sacrificios innecesarios sobre el sector privado y la población.

El balance general que puede obtenerse señala ciertamente el impulso al sector privado y el respeto a la propiedad y a los derechos democráticos. Incluso, en los casos más extremos como los de expropiación, en que ha sido necesario limitar la propiedad privada, para dar respuesta a graves necesidades sociales con programas de reforma agraria o de reforma urbana, nuestro sistema jurídico ha previsto la compra, la negociación directa y la compensación monetaria para el propietario, todo ello con el fin de defender el principio constitucional del respeto a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con justo título, siempre y cuando unos y otros cumplan una función social.

### 3. APLICACION DEL CONTROL ECONOMICO

La aplicación de los controles económicos se refleja claramente en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, que aquí se presentan sólo a través de algunos ejemplos.

Así, uno de los mayores logros en los últimos años ha sido **la estabilidad de la tasa de inflación**, la cual ha fluctuado alrededor del 22% anual. Sin embargo, por falta de una adecuada organización entre los diferentes frentes de la política macroeconómica, este logro ha incidido, en algunas ocasiones, en menores tasas de crecimiento debido a los estrictos controles monetarios y crediticios dirigidos a frenar la inflación, limitando la disponibilidad de crédito y afectando la inversión privada.

También, **la liberación de las tasas de interés**, que promovida para estimular el ahorro y la eficiente asignación de los recursos, junto con la utilización de las operaciones de mercado abierto para neutralizar el efecto del déficit fiscal, encareció el crédito para el sector productivo y se tradujo en la orientación de recursos hacia el ahorro financiero, sin aumentar el ahorro real.

**La revaluación de la tasa de cambio**, aplicada durante años como medida anti-inflacionaria en momentos de exceso de divisas, tuvo éxito en su objetivo pero desestimuló los procesos de diversificación de exportaciones y produjo un



deterioro en la balanza comercial, impacto que sólo se revirtió tiempo después con la devaluación real del peso.

En resumen, en varias ocasiones la política económica adoptada por el gobierno consistió en la aplicación de recetas con gran soporte técnico, pero con una completa abstracción de las condiciones sociales, económicas y políticas que las hicieran viables, y otorgándole un excesivo peso al Estado en la formulación e implementación de planes y programas.

En la actualidad, la política macroeconómica presentada por el Gobierno busca asegurar un manejo estable y coherente de las principales variables de política, así:

**a. En lo fiscal**, este manejo busca elevar los niveles de ahorro público y mejorar la eficiencia y eficacia en la asignación del gasto, a fin de permitir incrementos en la inversión compatibles con el equilibrio macroeconómico. El manejo del gasto público se orienta con el propósito de favorecer la inversión social y de apoyar a los sectores productivos. Se han efectuado disminuciones en la tarifa impositiva y se ha disminuido el énfasis en los impuestos directos (renta y patrimonio) para asignar una mayor participación a los impuestos indirectos (a las ventas).

**b. En el frente externo**, el objetivo es, a través de la política cambiaria, mantener un nivel de Reservas Internacionales que permita cumplir con las obligaciones adquiridas en moneda extranjera y asegurar montos de importaciones acordes con las metas de crecimiento del producto. Para estos efectos, el manejo de la tasa de cambio se ha convertido en un instrumento macroeconómico esencial, puesto que permite una adecuada regulación de los flujos externos y garantiza la estabilidad cambiaria. El reto de la política cambiaria consiste en buscar una relación de precios que, en el largo plazo, garantice la competitividad de las exportaciones y de las industrias sustitutivas, y a la vez evite los efectos negativos que puede tener en el corto plazo la devaluación sobre la actividad económica y la evolución de los precios domésticos. Este manejo se complementa, a través de una política comercial, racionalizando los instrumentos de promoción a las exportaciones, a fin de lograr tasas de crecimiento sostenidas. De igual modo, el manejo de los mecanismos de control de las importaciones se orienta a recuperar la capacidad de establecer niveles de protección en sectores y actividades que cuenten con ventajas comparativas potenciales para participar competitivamente en el mercado interno y externo.

**c. En relación con el manejo monetario**, las autoridades buscan cumplir con las metas de crecimiento monetario compatibles con la meta definida de 22%



para la inflación. No obstante, las autoridades se han enfrentado con serias dificultades, que se derivan de los continuos desequilibrios en los sectores externo y fiscal, que han determinado importantes presiones expansionistas sobre los medios de pago. Puesto que estos desequilibrios no se han corregido en su origen, las autoridades monetarias se han visto obligadas a utilizar una gama de instrumentos compensatorios, que han tenido efectos negativos sobre la actividad productiva y el empleo. Esta característica de la política monetaria de buscar aisladamente consistencia entre los desequilibrios de los diversos sectores económicos y las metas de crecimiento monetario, ha terminado por convertirla en un instrumento de última instancia de las autoridades económicas, en la medida que es ahí donde se realizan los ajustes necesarios que surgen de la falta de coordinación con las políticas fiscal y cambiaria. En cumplimiento de este esfuerzo por lograr el equilibrio de última instancia, la política monetaria ha debido acometer ajustes más rigurosos que aquellos que hubieran sido necesarios bajo un esquema de coordinación con las políticas fiscal y cambiaria. Estos ajustes han tenido como finalidad el control de la tasa de inflación, pero la magnitud de los mismos ha requerido una utilización tan intensa de los diversos instrumentos, que en la mayoría de los casos terminan por afectar los objetivos generales de crecimiento y empleo. Esto significa que en la práctica el control de la inflación se convierte en objetivo principal de la política monetaria, cuando debería ser un instrumento al servicio de las metas de producción y empleo.

**d. El control financiero** busca fortalecer el sector de Banca y Finanzas, mediante medidas que conduzcan a aumentar su rentabilidad, y a adecuar los servicios financieros a las necesidades del aparato productivo y a recuperar la credibilidad entre el público, después de algunos significativos escándalos financieros.

Teniendo en cuenta los lineamientos generales de política anteriores, se han establecido las siguientes metas y objetivos:

- Una tasa de crecimiento promedio de la economía de 5% anual;
- Un déficit fiscal que no supere al 3% del PIB;
- Un incremento de las exportaciones menores;
- La estabilización de la tasa de inflación en los niveles de los últimos años;
- El mantenimiento de una tasa de cambio real constante; y
- El incremento en la inversión privada.



En este contexto, el sector privado encuentra que la formulación teórica de las políticas nacionales es adecuada a las necesidades del sector productivo y su aplicación práctica permitirá un crecimiento rápido de los diferentes sectores.

El problema esencial ha surgido durante la ejecución pues, perdiendo la planeación de largo plazo, los objetivos generales trazados por el gobierno se han limitado a medidas de muy corto plazo, dirigidas a enfrentar desajustes coyunturales. Tal política genera cambios permanentes y bruscos en la dirección de la economía, ocasionando incertidumbre y confusión, que unidos a los errores de política económica, han malogrado la obtención de las metas previstas.

El sector privado ha venido insistiendo, desde hace algún tiempo, para que se implante con decisión un manejo **coordinado y estable** de los sectores fiscal, cambiario, financiero y productivo, que permita lograr consistencia en el equilibrio de los diferentes sectores, haciendo innecesario realizar ajustes forzados de última instancia que afectan la actividad productiva.

En conclusión, se puede afirmar que en líneas generales la interacción coordinada de los dos sectores básicos de la economía, sector público y sector privado, se ha llevado a cabo satisfactoriamente en Colombia a través del control económico por parte del Gobierno sobre las principales variables macroeconómicas.

#### 4. APLICACION DEL CONTROL SOCIAL.

En Colombia, se ha considerado que el desarrollo y orientación del sector social, por su contenido político, debe ser asumido por el Estado. La Constitución del país consagra esta obligación al incorporar el concepto de justicia social, el cual lleva implícito el deseo de lograr una sociedad mas justa y equitativa en beneficio de las clases menos favorecidas. En este contexto, es claro que el propósito político indica que no sólo se debe garantizar una cobertura total, sino también la calidad de los "servicios" que se presten debe ser en condiciones óptimas.

Aunque esta sana intención del constituyente es incontrovertible, no deja de ser una declaración de buenos propósitos pues en Colombia, al igual que en la mayoría de países de Latinoamérica, los recursos son insuficientes para satisfacer las demandas totales de la población, aunándose a ello la lentitud o ineficiencia que impera en la administración pública.

Por esta razón, y aunque el Estado teóricamente sigue siendo el responsable de lo social, no puede atender la totalidad del déficit en el cubrimiento de los servicios ha venido siendo asumido por el sector privado, que complementa la acción estatal. Dos ejemplos ilustran esta intervención:



**SALUD.** En el país, los servicios de salud se prestan a través de tres tipos diferentes de entidades: El **Sector Privado**, que funciona con el esquema de libertad de mercado, que vende sus servicios a quien pueda pagarlos, y por ende, da cobertura sólo a los grupos sociales de mayores ingresos; la seguridad social, compuesta por entidades del Estado y en gran parte por entidades privadas, que desarrollan sus labores bajo el sistema de delegación, cubriendo a los trabajadores asalariados y a sus familias; y los servicios públicos de salud, que son básicamente estatales, y que atienden a los sectores menos favorecidos de la población, estableciendo esquemas de subsidios y transferencias de recursos.

No obstante, la responsabilidad del Estado se ha mantenido en este esquema, pues se ha creado una legislación según la cual todas las instituciones del sector deben sujetarse a las normas y políticas sobre calidad, atención y cobertura, dictadas por el Ministerio del ramo, a través del Sistema Nacional de Salud.

Con todo, sin embargo, aun hay deficiencias en el servicio para la comunidad, pues se calcula que el 30% de la población carece de servicios de salud. Sin duda, la situación sería mucho peor si el sector privado no participara del esfuerzo social. No obstante, a pesar del déficit existente, las condiciones de salud en el país presentan un mejoramiento paulatino en los últimos años. La esperanza de vida al nacer, que en 1950 era de 46 años, en 1985 pasó a 67 años; la mortalidad infantil en menores de un año pasó de 160 por mil en 1950, a 33 por mil en 1976. La tasa de mortalidad para 1982 era de 5.8 por mil.

**EDUCACION.** Al igual que en la salud, la educación también se presta a través del sector público y privado. En este caso, no existe una división específica entre las responsabilidades de cada sector, por lo cual entidades públicas y privadas adelantan simultáneamente actividades de educación preescolar, primaria, secundaria y superior. También se mantiene la dirección del Estado para el sector, pues todas las instituciones deben dar cumplimiento a las normas del Ministerio de Educación y a obtener su aprobación como requisito previo para su funcionamiento.

En general, la educación primaria y media está cubierta en un 61% por el Estado y en un 39% por el sector privado, mientras que en el nivel de educación superior, del total de matriculados en 1986, el 58% pertenecía al sector privado y el 42% del sector público, señalando la prioridad dada por el Estado a los niveles más bajos de educación que favorecen a la población más pobre.

La situación del país en este campo muestra una cobertura del 90% de la población en edad escolar para el área urbana, en tanto que en las zonas rurales esa cobertura es de sólo 40%. Pueden señalarse también otros logros importantes,



como en el índice de analfabetismo para la población mayor de 15 años que disminuyó de 18.9% a 12% en el lapso comprendido entre 1973 y 1985.

El verdadero cambio cualitativo de la población en este aspecto puede observarse si se tiene en cuenta que 7 de cada 10 bachilleres colombianos en 1986 son hijos de padres que no terminaron bachillerato y 5 de cada 10 de estos bachilleres son hijos de padres que nunca iniciaron estudios secundarios.

A diferencia de los dos casos anteriores, existen otros sectores poco atendidos por el Estado y otros en los cuales sólo viene actuando el sector privado. El Estado naturalmente en el diseño de nuevos barrios y zonas urbanas incluye la construcción de espacios abiertos y parques pero no ha articulado una política consistente de RECREACION. En cambio, la iniciativa particular ha desarrollado programas y diseñado modelos de integración comunitaria, que se realizan en esencia a través de las Cajas de Compensación Familiar, como entes privados de la seguridad social, y de fundaciones sin ánimo de lucro.

El sector de la **COMUNICACION SOCIAL**, que se ejerce a través de los medios masivos de comunicación, presenta también características similares. Todas las empresas de la prensa escrita y de la radio son privadas y tienen total libertad para el acceso a la información y para la divulgación de la misma, e incluso, el derecho de solicitar y obtener copias de todos los documentos que reposen en una oficina pública, con la sola excepción de los casos en que **mediante ley se establezca reserva** por razones de seguridad. No existe límite alguno en este sentido pues sólo existe un control del Gobierno en caso excepcionales que producen alta conmoción social. La televisión, aunque es propiedad del Estado, tiene la programación asignada a los particulares mediante licitación pública, dándose también en este caso una libertad casi absoluta de información. Tal libertad en todos los medios de comunicación ha llevado en ocasiones a excesos, pues por el "Síndrome de la Noticia" se sacrifica la prudencia, circunstancia que en más de una ocasión ha puesto en peligro la vida de muchas personas e, incluso, el mantenimiento de las instituciones.

Otro sector esencial en este contexto es el de las **RELACIONES LABORALES**. En Colombia se ha creado un régimen laboral, que a través de un Código Sustantivo del Trabajo establece los deberes, derechos y relaciones de la empresa privada y de los trabajadores. Con este marco, las relaciones laborales se adelantan de manera autónoma, sin intervención alguna del Estado, autonomía que se extiende a la contratación, sindicalización y negociación colectiva, las cuales se hacen por empresa. La intervención del Estado solamente se da en los casos de prevención de conflictos, para garantizar el derecho de asociación y de huelga, evitando que patronos u obreros asuman conductas prohibidas por la ley y



para asegurar el cumplimiento de los derechos y prestaciones de los trabajadores, que tienen el carácter de **irrenunciables**.

Uno de los medios de relación más comunes en el país es el establecimiento del salario mínimo que tradicionalmente se fija para que tenga vigencia a partir del 1.º de enero de cada año. Las conversaciones al respecto se adelantan en un Consejo Nacional de Salarios, integrado por representantes de empleados, trabajadores y Gobierno. La política en este caso ha estado dirigida a buscar el acuerdo entre sindicatos y empresas privadas con intervención marginal del Gobierno, que dirige las discusiones, legaliza el acuerdo, si este existe, y toma la decisión que le parezca más conveniente, si no se llega a un acuerdo entre las partes. Existe, igualmente, un Consejo Nacional del Trabajo, con la misma representación tripartita que debería señalar los lineamientos de una política laboral concertada pero que en la práctica, y pese a las protestas que periódicamente se formulan para obtener su funcionamiento, no ha logrado actuar eficazmente.

## 5. RESULTADOS GENERALES DEL MODELO DE DESARROLLO

Los resultados que ha producido la aplicación del modelo de desarrollo expuesto anteriormente, se establecen mediante el análisis del comportamiento en el país de las principales variables macroeconómicas a partir de la década pasada, e inscritas en el marco del contexto Latinoamericano.

**El PIB total nacional** creció permanentemente desde 1960. La tasa de crecimiento promedio del PIB pasó del 5.1% en los años 60 al 6% en los años 70, para iniciar la entrada a la fase recesiva más aguda y prolongada nunca antes registrada en la economía de post-guerra, entre 1979 y 1985, con un crecimiento promedio del PIB del 2.9%.

No obstante, frente al conjunto de América Latina, el crecimiento colombiano ha sido favorable en la presente década. En efecto, mientras que el continente presentó un crecimiento anual promedio del PIB del 1.3% entre 1980 y 1987, Colombia registró un aumento promedio en el PIB de 3.1% en el mismo período. Hay que destacar, sin embargo, que en los dos últimos años, 1986 y 1987, se obtuvieron tasas de crecimiento del 5.1% y 5.5% respectivamente, que la diferencian marcadamente del resto de la región, demostrando la consistencia en su crecimiento económico durante las dos últimas décadas, a pesar de que también recibió los impactos de la recesión de principios de los años 80.

**En cuanto al empleo**, el país conservó siempre entre 1967 y 1982 una tasa de desempleo promedio por debajo del 10%. A partir de 1983 y hasta 1987, el país muestra un progresivo crecimiento del desempleo urbano con tasas del 11%,



siendo el año más crítico 1985 con el 14.1%. Esta situación se produjo por la aguda recesión que afectó al sector industrial en la primera parte de la presente década. En este aspecto la situación colombiana ha sido desfavorable con respecto al contexto latinoamericano. Recientemente, el Presidente de la República al anunciar que “con ayuda del sector privado se está derrotando el desempleo” informó que la tasa de desempleo se había colocado en el 12.6%, el nivel más bajo alcanzado en los últimos 5 años.

**En cuanto a la Deuda Externa**, se presentan para el país dos etapas claramente diferenciadas: la primera, entre 1970-1978, en que mientras el crecimiento de la deuda externa en América Latina presentaba tasas anuales por encima del 23%, en Colombia no alcanzaba a ser del 17%; y la segunda, a partir de 1979, cuando el país presentó un cambio de tendencia en su situación de endeudamiento: el saldo del crédito externo en millones de dólares creció en Colombia a una tasa promedio del 8.75% entre 1984 y 1987, mientras que en el conjunto de América Latina ese crecimiento fue de sólo el 3.8%, lo que condujo entonces, a que al final de 1987 el saldo de la deuda externa de la Nación llegase a US\$15.651 millones, el 43.3% del PIB nacional, de la cual el 80% corresponde al sector público. El servicio de la deuda en ese mismo año alcanzó los US\$2.411 millones, o sea, el 41.8% del total de ingresos por exportaciones del año, el nivel más alto desde 1970 después de 1984.

Este incremento progresivo de los indicadores de la deuda, así como las dificultades recurrentes para obtener nuevos créditos en los mercados financieros internacionales, ha obligado a las autoridades económicas a examinar el servicio oportuno de la deuda, buscando alternativas para su manejo. Entre tanto, la situación colombiana ha permitido que el país, a diferencia de muchos otros países, continúe pagando cumplidamente las obligaciones de la deuda, sin haber tenido necesidad de recurrir a los procesos de renegociación, aspecto que se ha convertido en una posición política, casi inflexible, del actual Gobierno.

Desde la perspectiva del sector privado, el manejo de la deuda, aunque ha permitido algún acceso al nuevo crédito, no ha traído los beneficios que se requieren y está deteniendo totalmente el ritmo de desarrollo, teniendo que sacrificar inversiones programadas para atender el servicio de la deuda. A juicio del sector privado se deben buscar fórmulas novedosas para la solución de los problemas en este frente, algunas de las cuales no sólo se han sugerido, sino que se están poniendo en práctica por otros países. El punto concreto es que la negociación de la deuda ha recaído sólo en los gobiernos, sin una participación importante del sector privado, que también tiene una responsabilidad económica, social y política frente a ella. El sector privado latinoamericano entonces, debe estudiar los problemas de la deuda, explorar alternativas pues del manejo que a ella se dé, depende en definitiva el desarrollo de esos países en la próxima década.



## 6. LA EVOLUCION DEL ESTADO: CRECIMIENTO HACIA LA INEFICIENCIA

El modelo de desarrollo implantado en el país desde la Post-Guerra evidentemente ha modificado el papel del Estado como conductor general de la economía nacional.

Desde finales de la década de los años 50's y principios de los 60's, el aparato estatal asumió la ejecución directa de grandes proyectos industriales que consolidaran el proceso de sustitución de importaciones. Ejemplo de esta participación directa fue la construcción de Acerías y la explotaciones de petróleo.

El transcurso de la década de los 60's mostró un descenso en la actividad empresarial promovida por la sustitución de importaciones, lo que trajo consigo un cambio hacia la promoción de las exportaciones como mecanismo principal del desarrollo. El Estado entonces asumió una participación directa en apoyo del sector productivo, que progresivamente lo llevó durante la década de los 70's y principios de los 80's a aumentar desmesuradamente su presencia y tamaño en las esferas de la producción, la distribución y el consumo.

La mayor participación pública se corrobora con la evaluación del **proceso productivo** del Estado. El Gobierno aumentó su participación en la economía mediante la constitución y fortalecimiento de las denominadas: Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y los Establecimientos Públicos Nacionales, entidades dedicadas en lo fundamental al fomento económico, transporte, y comunicaciones, fomento agropecuario, salud pública y previsión social, educación superior, universidades y centros culturales, bienestar social y comercio exterior. Así, mientras que en 1950 no se tenía casi ninguna actividad en este frente, en 1982 estos tres tipos de entidades tuvieron ingresos por \$597.923 millones, equivalentes al 24% del PIB; recursos de crédito por \$70.335 millones, que representaron el 11.8% del endeudamiento total nacional; y erogaciones por servicios personales, gastos generales e inversiones por \$ 300.000 millones, o sea el 7.5% del PIB.

Mediante estos tres tipos de entes, el Estado se convirtió en el sector económico más importante y pasó a controlar en forma absoluta: la transformación de hidrocarburos, el transporte férreo, la producción de electricidad, gas y agua, la producción de sal y derivados, y logró participación apreciable en la distribución de productos del petróleo, en el mercado de algunos productos agrícolas, en especial de importación, y en la minería.



En el proceso de distribución, el Estado interviene en el sector financiero: la participación de los bancos estatales pasó del 49.5% en 1973 al 51% en 1984 en los activos totales del sistema bancario, sin incluir al Banco Central con cuyo capital la participación del Gobierno se eleva a casi el 70%.

En el consumo final de bienes y servicios, el Estado pasó de representar el 13.1% en 1970 al 16.5% en 1981. La remuneración a los asalariados del sector público ascendió del 28.6% en 1970 al 30.4% en 1981 del total nacional.

Este inusitado crecimiento de la participación económica del Estado, que se refleja incluso en el descenso en la importancia que antes tenía la tributación sobre el capital y los ingresos por la imposición sobre los consumos, lo ha convertido en un ente que compite con la empresa privada, desplazándola de importantes áreas de la economía nacional. Esto ha provocado una proliferación inmanejable de entidades y funciones estatales, responsables de su misma rigidez y tamaño, lo que a su vez ha impedido un eficiente control sobre la atención y cobertura de servicios sociales básicos. Aún más, para descargar al Estado de necesarios gastos sociales se ha utilizado la llamada política de autofinanciación de los servicios públicos, en especial desde la creación de la Junta Nacional de Tarifas desde 1968.

El crecimiento del Estado lo ha convertido a su vez en el primer empleador de la economía, lo que junto con su carácter político, ha generado su propia burocratización y clientelización, que son las causas fundamentales de su actual ineficiencia.

## 7. PAZ Y CONFLICTOS INTERNOS.

El clima de violencia que vive el país data desde 1950, época en la que el país sufrió una guerra civil no declarada, ocasionada por enfrentamientos entre los dos partidos políticos mas importantes del país. Luego de una dictadura de siete años, estos partidos optaron por la reconciliación y, bajo el esquema de un FRENTE NACIONAL, gobernaron de común acuerdo hasta 1974. Sin embargo, hay que destacar que muchos señalan este acuerdo como la causa del deterioro y anquilosamiento de los partidos tradicionales que, por reacción, originó el surgimiento de nuevas tendencias y grupos que poco a poco han llegado a asumir posiciones abiertamente subversivas e, incluso, a ser al origen de actividades guerrilleras.

Así la violencia que hoy en día se vive dista mucho de tener connotaciones de tipo partidista. Por el contrario, las condiciones sociales y económicas que aquejan al país aunadas al desarrollo alcanzado por el comercio ilegal del narcotráfico, hacen que el tipo de violencia, talvés la más cruda que se haya vivido, tenga



connotaciones más graves pues está basada en: a) La acción de la guerrilla que con el argumento de las desigualdades sociales y la falta de espacios políticos, pretende tomarse el poder fomentando un grado creciente de desestabilización institucional y b) La acción del narcotráfico que impone la violencia por la violencia misma, como un sistema de intimidación reeditando y reforzando los procedimientos de la mafia.

Esta situación progresa sin duda por el estímulo del comercio ilícito de armas que crece al amparo de intereses comerciales de países que permiten la fabricación y el comercio de armas, sin medir la responsabilidad que asumen en este mercado de la muerte que indirectamente promueven, aunque en sus declaraciones oficiales mencionen la solidaridad con el Tercer Mundo como una de sus políticas prioritarias.

La consecuencia directa de lo anterior lleva a que el empresario colombiano, se desarrolle dentro de una política de bajo perfil y de ocultamiento y disimulo, evitando colocarse en la mira de los guerrilleros para no ser víctima de los comunes "boleteos" o multas que estos grupos les cobran para permitirles trabajar. Esta política coloca al empresario en una situación de "empresario vergonzante", bajo la cual hoy en día se siente temor por presentarse como un gran empresario, ya que el sólo hecho de serlo involucra los riesgos de inseguridad ya mencionados.

La notoriedad, en cualquier campo, es hoy la antesala del peligro. Por ello todos queremos ocultarnos; pasar desapercibidos, dejar que otros hagan las denuncias y describan los peligros: la técnica del "bajo perfil" es ahora la forma generalizada de subsistir en una sociedad que, en otras épocas, si tuvo el valor de defender sus principios, pero que ahora encuentra más práctico opinar en parábolas, hablar en lenguaje cifrado, refugiarse en el anonimato, disimular su presencia, escurrirse en la sombra, y de vez en cuando, y si el tiempo lo permite, salir a las calles a pintar palomas o a agitar pañuelos blancos.

En medio de esta situación, se encuentra un respaldo de la opinión pública hacia el sector empresarial, que lamentablemente y también por el mismo temor, permanece oculta, sin expresión pública. Una encuesta de opinión realizada recientemente, demuestra la existencia de tal respaldo: el 92.6% de la población opina que es legítimo ganar dinero mediante la actividad empresarial; el 84.7% de las personas opinan que cualquier colombiano tiene derecho a comprar tierras en el campo; el 77.5% de los encuestados opina que cualquier ciudadano tiene derecho a emprender un negocio; y el 75% creen que el país se perjudicaría si los empresarios abandonaran su actividad productiva (Cuadro N° 5).



## 8. COLOMBIA HACIA EL SIGLO XXI: LA DEFENSA DEL SISTEMA CON PROGRESO Y LIBERTAD.

Como respuesta a la situación que se vive hoy en el país, ha aparecido ya una amplia **corriente de pensamiento** dirigida a resolver los conflictos vigentes, corregir los errores del pasado y promover una nueva etapa de desarrollo. Cinco elementos caracterizan esta tendencia.

- a. **El nuevo papel del Estado.** Se ha iniciado en Colombia, desde 1986, una profunda transformación de la estructura del Estado, en esencia dirigida a racionalizar los mecanismos de intervención del gobierno e impulsar la consolidación de la democracia participativa, con una amplia vinculación de la comunidad, que vaya sustituyendo la simple democracia representativa. Este proceso se inició con la adopción de un nuevo sistema jurídico, que permite ya la elección popular de Alcaldes, la división de las ciudades por comunas y veredas, la creación de Juntas Administradoras Locales, a través de las cuales la propia comunidad, con el apoyo del gobierno municipal, deben identificar sus problemas y ejecutar las soluciones correspondientes y la realización de CONSULTAS POPULARES para que por medio de PLEBISCITOS LOCALES la comunidad defina los principales asuntos relacionados con su propio desarrollo.

Para adelantar este proceso, el gobierno central delegó una serie de funciones a los municipios y transfirió los recursos necesarios para su cumplimiento. Con esto se está avanzando en un nuevo papel del Estado, que reduce sus funciones en gran parte, quedándose con la atención de los problemas de carácter general, transfiriendo los conflictos y problemas locales a la comunidad para que sean solucionados con el apoyo y los recursos del gobierno.

Con este esquema se pretende también “abrir espacios políticos” para que otros partidos, distintos a los tradicionales, puedan tener mayor influencia en la vida municipal, supuesto confirmado en la práctica de las últimas elecciones municipales en que la Unión Patriótica de tendencia extrema y los movimientos cívicos lograron un número significativo de alcaldías.

- b. **La privatización y la Subcontratación.** Se impulsa en conjunto con lo anterior, una desestatización de una serie de actividades, que pueden ser ejecutadas por el sector privado sin que de ello se desprenda ningún sacrificio para el papel de supremo regulador que corresponde al Estado.

Este punto, que definirá buena parte del desarrollo del país en los próximos años, ha permitido ir avanzando en la discusión y precisión de temas como el



tamaño del Estado, las funciones concretas que éste debe tener, los campos de actividad en que debe intervenir y en los que no y el retorno de ciertos sectores hoy estatales al manejo de la empresa privada.

Colombia avanza por este sendero explorando posibilidades de **privatización**, entendida como la delegación total al sector privado del manejo político y administrativo de determinadas actividades, las cuales se están evaluando con prioridad para los sectores bancario e industrial, en donde el gobierno es propietario de numerosas empresas. Recientemente se anunció que el Instituto de Fomento Industrial, IFI, que es una entidad estatal que ha venido promoviendo y financiando empresas, venderá al mejor postor, su participación accionaria en 21 empresas que incluye toda una gama de actividades económicas (carbón, níquel, azúcar, textiles, fertilizantes, pesca, fabricación de automotores, bancos, Cuadro N° 6). También, se avanza en el camino de la **subcontratación**, entendida como el contrato del sector privado para el cumplimiento de actividades operativas, pero manteniendo el Estado el control y la dirección política de los servicios. Esta alternativa se explora en los campos de recolección de basuras, salud y educación, como experiencias piloto reproducibles luego en otros sectores.

- c. **Eficiencia del Sector Público.** Se ha iniciado un esfuerzo reciente dirigido a promover la eficiencia y el mejoramiento de la Administración Pública, a través del Programa Nacional denominado "Colombia Eficiente". La idea es dar una respuesta política al excesivo centralismo, a la tramitomanía y a la complejidad de la Administración Pública, como parte del propósito general de consolidación del proceso democrático.

El programa de Eficiencia Estatal se ha concebido como un mecanismo operativo para precisar los factores de ineficiencia, formular las propuestas de agilización, poner en marcha las recomendaciones y hacer el seguimiento de las soluciones adoptadas hasta obtener su perfeccionamiento. Con esta base, el programa de eficiencia entre 1987 y 1988, logró 100 realizaciones concretas de eficiencia y la identificación de 691 proyectos nuevos en este campo, que constituirán hacia el futuro la base de transformación de la gestión pública para que el Estado, finalmente, funcione.

El sector privado ha venido apoyando la iniciativa en este frente, buscando que la eficiencia se constituya en un propósito nacional, asumiendo, en principio, la coordinación de los esfuerzos de eficiencia para el Gobierno.

- d. **Mentalidad Empresarial.** Se continuaron las acciones coordinadas por el sector privado colombiano, dirigidas en esencia a la defensa del sistema de libre empresa. Tres aspectos se han venido desarrollando en este frente: Por



una parte, el impulso a la conformación de una mentalidad empresarial entre las nuevas generaciones, mediante la creación de métodos que permitan a los jóvenes alejarse del mecanismo de empleo asalariado, orientando los esfuerzos hacia la creación de empresas y el autoempleo. Por otra parte, la recuperación de la mentalidad empresarial entre los empresarios existentes, con la demostración pública de la importancia de la empresa privada, su contribución al desarrollo del país y la reflexión sobre los temas que interesan al sector privado, de modo que los empresarios puedan asumir posiciones políticas de defensa del sistema. Adicionalmente, la definición de lo que se ha denominado la función social del empresario, según la cual la empresa privada tiene la obligación de invertir y generar excedentes y riqueza, pero teniendo como meta el bienestar colectivo, con lo cual se establece un estrecho vínculo de responsabilidad social y de integración entre la comunidad y la empresa privada.

- e. **La Concertación y el Desarrollo.** Aunque no hay una política definida de concertación con el sector privado y las entidades gremiales constantemente se quejan de improvisación en las medidas adoptadas, se han venido desarrollando formas de aproximación entre el sector público y el sector privado para la formulación conjunta de planes y propósitos. Dos ejemplos de esta tendencia se están dando ya, con la formulación conjunta del Plan de Desarrollo para Bogotá y del Proyecto de Planeación Colombia Siglo XXI, en los cuales se definen la prioridad y las estrategias que las ciudades y el país necesitan para su desenvolvimiento.

Estas tendencias marcarán en los próximos años las prioridades del desarrollo colombiano y serán la clave, muy seguramente, para enfrentar el reto del Siglo XXI con sólidas bases de democracia y prosperidad.